

University of Groningen

## Demonstratievrijheid in het nauw

Roorda, Berend

*Published in:*  
Openbareorde.nl

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Roorda, B. (2015). Demonstratievrijheid in het nauw. *Openbareorde.nl* .  
<http://www.openbareorde.nl/category/tijdschrift/>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Demonstratievrijheid in het nauw

Door Berend Roorda

## 1. Inleiding

Wie het nieuws volgt, weet dat er geen dag voorbijgaat zonder dat de media melding maken van een demonstratie of protestactie ergens in de wereld. Het lijkt wel of het demonstreren in 2010 opnieuw is uitgevonden. (1)

Wie terugblijkt, ziet dat er sinds dat jaar een onafgebroken reeks van tot de verbeelding sprekende demonstraties aan ons voorbij trekt: van de Arabische lente in Noord-Afrika, de Occupy-movement in de gehele westerse wereld, de Indignados in Spanje, de Greenpeace-acties in het noordpoolgebied, de Taksim Gezi Park-demonstraties in Turkije, de Maidan-protesten op het Onafhankelijkheidsplein in het Oekraïense Kiev, de massale manifestaties tegen het failliete beleid in Griekenland, massieve G20-top demonstraties zoals die in Londen, de Ferguson-protesten in de VS, de antiregeringsdemonstraties in Venezuela, de paraplu-protesten in Hong Kong, de IS- en Gaza-demonstraties in West-Europa, de Zwarte Piet-protesten in de randstad, de Pegida-protesten in Duitsland, de Charlie Hebdo-demonstraties wereldwijd, de protestaties van aardbevingsgedupeerden in Groningen, de bezetting van annex sit-in in het Amsterdamse Bunge- en Maagdenhuis door UvA-studenten tot aan de weinig vreedzame protesten van de Blockupy-beweging in Frankfurt bij de opening van het nieuwe hoofdkantoor van de Europese Centrale Bank.

Dat deze demonstraties en protestaties tot verstoringen van de openbare orde leiden die gepaard gaan met soms meer dan aanzienlijke schade en ontwrichting van het maatschappelijke leven,(2) gewonden en soms zelfs doden,(3) valt niet te ontkennen. Democratische rechten zoals het recht om te betogen zijn echter een groot goed en zijn offers waard. Een demonstratie is niet zelden de enige manier om uiting te geven aan onvrede met het door het politieke establishment gevoerde beleid.

Voor politieke leiders houden betogingen echter risico's en gevaren is. Het openlijke verzet van massale hoeveelheden mensen is regelmatig aanleiding geweest voor een omwenteling van de macht. We hoeven de Maidan-protesten in Kiev in 2013 en 2014 slechts in herinnering te roepen. Begin 2014 sloeg de toon van de protesten om van pro-EU naar anti-regering. Niet zelden wordt daarom geprobeerd het recht om te betogen in te dammen en te beperken.(4)

De meest recente initiatieven om paal en perk te stellen aan de ruimte voor betogen, zijn die van de Spaanse en Venezolaanse overheid. Per 1 juli aanstaande treedt de Spaanse wet waarin het recht om te demonstreren zwaar op de proef wordt gesteld in werking. De Venezolaanse wet kreeg al eerder kracht van wet. In dit artikel wordt

onderzocht of de verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid rigoureuze beperkingen als die in Spanje en Venezuela toelaat. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het Nederlandse recht ruimte zou bieden voor dergelijke drastische maatregelen.

## 2. Aanscherping wetgeving in Spanje

### 2.1 Aanleiding

Alleen al in 2013 worden er 30.000 demonstraties in Spanje geteld. De demonstranten voeren actie in de vorm van protestmarsen en tentenkampen tegen de hoge werkeloosheid en de bezuinigingen in de zorg en het onderwijs. Door middel van blokkadeacties, zogenaamde ‘escraches’, voorkomen zij dat families uit hun huis worden gezet. Hiertoe bezetten zij massaal een pand. Ook omsingelen zij huizen van politici en bankiers om hen het in- en uitgaan onmogelijk te maken.<sup>(5)</sup>

Om aan deze ‘escraches’ een einde te maken en om ongeoorloofd gedrag aan te pakken besluit de Spaanse regering in 2014 tot wijziging van de Wet Burgerveiligheid: ‘Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana’. Het aanvankelijke wetsvoorstel stuit op zoveel kritiek van burgers, juristen en oppositiepartijen dat de regering bereid is de tekst van het voorstel enigszins aan te passen. Desalniettemin liegen de sancties van de wet die naar verwachting op 1 juli 2015 in werking treedt er niet om.

Wie de ME bedreigt of beledigt, een nationale vlag verbrandt of deelneemt aan een ‘escrache’ om te voorkomen dat families uit huis worden gezet, kan worden bestraft met een geldboete tot € 30.000,-. Wie een niet-aangemelde of verboden demonstratie in de vorm van een blokkadeactie in de nabijheid van een belangrijke publieke institutie organiseert, riskeert zelfs een boete van € 600.000,-.

De wijziging van de Wet Burgerveiligheid gaat hand in hand met een wijziging van de Spaanse strafwet op grond waarvan ordeverstooters bij betogingen gestraft kunnen worden met één jaar gevangenisstraf en stenengooiers bij betogingen zelfs met zes jaren gevangenisstraf.<sup>(6)</sup>

Het zal niet verbazen dat deze wijzigingen veel weerstand oproepen en uitlokken tot massale (zelfs holografische) <sup>(7)</sup> demonstraties in vele Spaanse steden. Op spandoeken staat vaak: ‘Ley Mordaza’. Vrij vertaald betekent dit ‘Wet Monddood’.<sup>(8)</sup>

### 2.2 Verhouding tot verdragsrechtelijke bescherming van betogen

Hoe verhouden de Spaanse wetten zich tot de verdragsrechtelijk beschermde fundamentele vergadervrijheid?

Spanje is partij bij zowel het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). De beperkingen die het Spaanse recht stelt aan de vergadervrijheid dienen daarom te voldoen aan de eisen van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR.

Artikel 21 IVBPR erkent het recht van vreedzame vergadering en bepaalt dat de uitoefening van dit recht aan geen andere beperkingen kan worden onderwerpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De in de Spaanse wetten opgenomen beperkingen vinden hun basis in de wet en zijn wellicht ook verdedigbaar in het kader van één van de beperkende doelcriteria die opgesomd staan in artikel 21 IVBPR. De beperkingen zijn echter disproportioneel en zodoende niet geboden in een democratische samenleving, zo blijkt uit de kritiek van VN-mensenrechtenexperts. Zij schrijven op 23 februari 2015 dat de voorgestelde wijzigingen van de twee Spaanse wetten de verdragsrechtelijk beschermde vergader- en uitingsvrijheid ondermijnen.

Ten aanzien van de Spaanse strafwet constateren de VN-experts dat ‘the text of the reform project includes broad or ambiguous definitions that pave the way for a disproportionate or discretionary enforcement of the law by authorities’. Zo worden bepaalde gedragingen zwaarder gestraft indien zij tijdens ‘large gatherings’ plaatsvinden. Dit zou een ‘chilling effect’ hebben op de uitoefening van het recht van vreedzame vergadering. Verder wordt het uitdragen van boodschappen die kunnen leiden tot ordeverstoringen strafbaar gesteld. Dit kan volgens de experts leiden tot onnodige criminalisering van vreedzame demonstranten. Ook hebben zij kritiek op de vage en algemene wijze waarop het verheerlijken van terrorisme door de voorgestelde wetswijzigingen strafbaar wordt gesteld.

De voorgestelde wijziging van de Spaanse Wet Burgerveligheid schendt volgens de VN-experts de ‘very essence of the right to assembly since it penalizes a wide range of actions and behaviours that are essential for the exercise of this fundamental right’. Zij beperkt de vergadervrijheid in Spanje op niet-noodzakelijke en disproportionele wijze.<sup>(9)</sup>

Spanje wordt evenzeer gebonden door het EVRM. Artikel 11 lid 1 EVRM garandeert het recht van vreedzame vergadering. Beperkingen op dit recht zijn ingevolge lid 2 toegestaan indien zij zijn voorzien bij wet en noodzakelijk in een democratische

samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De beperkingen vinden hun basis in de wet, namelijk in de Spaanse strafwet en de Spaanse Wet Burgerveiligheid. Deze wetten voldoen echter niet aan het voorzienbaarheidsvereiste dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor het eerst formuleerde in het Sunday Times-arrest.<sup>(10)</sup> Zoals ook de VN-experts concluderen, zijn bepaalde vergader- en uitingsvrijheid-gelieerde gedragingen op vage en algemene wijze strafbaar gesteld in de voorgestelde wijziging van de Spaanse strafwet.

De wijzigingen in de Wet Burgerveiligheid stellen exorbitante geldboetes op eveneens zodanig vaag beschreven gedragingen dat niet voldaan wordt aan het voorzienbaarheidsvereiste. Op grond van bijvoorbeeld artikel 35 lid 1 van de Wet Burgerveiligheid kunnen demonstranten die zonder toestemming demonstreren in de nabijheid van een belangrijke publieke instantie worden bestraft met een geldboete van maar liefst € 600.000,-.<sup>(11)</sup> Onduidelijk is welke publieke instanties precies onder deze bepaling (kunnen) vallen.

De wijzigingen van de twee Spaanse wetten zijn wellicht in het belang van één of meer van de in artikel 11 lid 2 EVRM genoemde doelcriteria. Zij staan echter op gespannen voet met het noodzakelijkheidsvereiste vanwege het disproportionele karakter van de lange gevangenisstraffen en hoge geldboetes en ook omdat bepaalde demonstratie-gelieerde gedragingen binnen groepsverband zwaarder kunnen worden bestraft. Dit heeft – zoals ook de VN-experts opmerken – een ‘chilling effect’ op de uitoefening van de verdragsrechtelijk beschermde vergadervrijheid.

### 3. Aanscherping wetgeving in Venezuela

#### 3.1 Aanleiding

Op 6 januari 2014 wordt Mónica Spear, een Venezolaans model en actrice, vermoord. In reactie hierop gaan Venezolanen de straat op om te demonstreren tegen het geweld en de onveiligheid in het land. Een poging tot verkrachting van een studente kort hierna leidt ertoe dat demonstraties toenemen in aantal en omvang. Sommige demonstraties ontaarden in wanordelijkheden. De politie arresteert demonstranten en grijpt gewelddadig in, zodanig dat er doden vallen.

Sindsdien is er geen houden meer aan: bij de vele grootschalige protesten die zich richten tegen de onveiligheid, corruptie en economische malaise in Venezuela zijn er

tot op heden al meer dan 3000 arrestaties verricht en tientallen doden gevallen.<sup>(12)</sup> Om aan de vele – soms gewelddadige – protesten het hoofd te bieden, besluit de Venezolaanse regering in januari 2015 tot een wetswijziging,<sup>(13)</sup> op grond waarvan wetshandhavers zelfs dodelijk geweld mogen gebruiken om de openbare orde tijdens demonstraties te handhaven.

Op dinsdag 24 februari 2015 schiet een politieagent bij een anti-regeringsprotestmars in Venezuela een 14-jarige jongen dood. Het is voor de Venezolanen aanleiding om massaal de straat op te gaan en te demonstreren tegen het politiegeweld. De demonstraties lopen volledig uit de hand.<sup>(14)</sup>

Of er een causaal verband bestaat tussen de wetswijziging en de dood van de jongen is natuurlijk moeilijk te zeggen. Wel is duidelijk dat de wetswijziging het risico op dergelijke incidenten ernstig vergroot.

Niet zonder reden uiten mensenrechtenorganisaties en rechtswetenschappers daarom hevige kritiek. De wet is niet tot stand gekomen in overeenstemming met artikel 203 van de Venezolaanse Grondwet. Zij is bovendien strijdig met artikel 68 van de Venezolaanse Grondwet, waarin staat dat het gebruik van vuurwapens om vreedzame protesten te controleren niet is toegestaan. Tot slot voeren zij aan dat de wet in strijd is met internationale verdragen.<sup>(15)</sup>

### 3.2 Verhouding tot bindend verdragsrecht

Hoe moeten we de wetswijziging vanuit verdragsrechtelijk perspectief duiden?

Het IVBPR is voor Venezuela bindend geworden in 1978. Artikel 6 IVBPR garandeert ieder het recht op leven en schrijft voor dat niemand willekeurig van zijn leven mag worden beroofd. Dat het recht op leven als bedoeld in artikel 6 IVBPR in het geding is op het moment dat een burger bij een betoging omkomt door toedoen van een wetshandhaver is evident. Of ook het recht van vreedzame vergadering ex artikel 21 IVBPR in zo'n geval in het geding is, is echter nog maar de vraag. Betoogd zou kunnen worden dat een burger bij een niet-vreedzame betoging niet de bescherming toekomt van artikel 21 IVBPR, nu deze verdragsbepaling enkel het recht van vreedzame vergadering beschermt.

De bevoegdheid van wetshandhavers om dodelijk geweld te gebruiken bij demonstraties is vastgesteld bij wet. Het gebruikmaken van deze bevoegdheid kan wellicht onder één van de in artikel 21 IVBPR genoemde legitieme doelcriteria worden gebracht. Het is echter moeilijk voorstelbaar hoe gebruikmaking van een dergelijke vergaande en weinig geclausuleerde vage bevoegdheid waarbij niet alleen inbreuk wordt gemaakt op iemands vergadervrijheid, maar ook op iemands recht op leven, geboden kan zijn in een democratische samenleving.

### 3.3 Verhouding tot EVRM

Venezuela is vanzelfsprekend niet aangesloten bij het EVRM. Desalniettemin is het interessant om te zien of en tot in hoeverre dit verdrag ruimte biedt aan een wettelijke bevoegdheid op grond waarvan wetshandhavers bij demonstraties mogen gebruikmaken van dodelijk geweld.

Artikel 2 lid 1 EVRM garandeert een ieder het recht op leven. Lid 2 sub c stelt dat de beroving van het leven niet wordt geacht in strijd te zijn met dit artikel indien zij het gevolg is van het gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken. De eis dat een dergelijke vergaande beperking absoluut noodzakelijk moet zijn, zal ertoe leiden dat hiervan slechts in uitzonderlijke situaties sprake kan zijn. Onmogelijk is het echter niet.

Kan een (niet-vreedzame) demonstratie gekwalificeerd worden als oproer of opstand? Ook dat is niet ondenkbaar. De beperking van een verdragsrecht moet gebaseerd zijn op een wet die voldoende voorzienbaar is.<sup>(16)</sup> Een vage en niet duidelijk geclausuleerde bepaling als de Venezolaanse wetswijziging voldoet waarschijnlijk niet aan dit voorzienbaarheidsvereiste. Het is daarom aannemelijk dat een dergelijke bepaling de toets van artikel 2 lid 2 sub c EVRM niet zal doorstaan.

Zal zij de toets van artikel 11 lid 2 EVRM wel doorstaan? Net als bij artikel 21 IVBPR is het moeilijk voorstelbaar dat de beperking – het gebruik van dodelijk geweld bij een demonstratie – noodzakelijk is. Bovendien geldt ook ten aanzien van dit verdragsartikel de eis dat de wet waarop de beperking is gebaseerd voldoende voorzienbaar moet zijn. Anderzijds, evenals artikel 21 IVBPR garandeert artikel 11 EVRM het recht van vreedzame vergadering. Het is daarom maar de vraag of een niet-vreedzame betoging valt onder de bescherming van het door artikel 11 EVRM beschermde recht van vreedzame vergadering. Valt zij daarbuiten, dan is toetsing aan artikel 11 EVRM niet aan de orde.

Artikel 53 EVRM bepaalt dat geen van de bepalingen van het EVRM zo mag worden uitgelegd dat zij beperkend werken ten aanzien van rechten en vrijheden die verzekerd worden door de wetten van de bij het verdrag aangesloten staten of door andere verdragen waarbij de staten zijn aangesloten. Met andere woorden: de meest beschermende regeling prevaleert. Dit betekent dat als een beperking van een fundamenteel recht volgens het IVBPR een schending oplevert, zij niet gerechtvaardigd kan worden met een beroep op het EVRM. Omdat het IVBPR ten aanzien van het recht van leven geen beperkingsgrond kent zoals geformuleerd in artikel 2 lid 2 sub c EVRM, is het twijfelachtig of gebruikmaking van dodelijk geweld

bij een demonstratie om de openbare orde te handhaven gerechtvaardigd kan worden met een beroep op het EVRM.

#### 4. Aanscherping wetgeving in Nederland

Een interessante vraag ten slotte is of wetshandhavers in Nederland gerechtigd zijn dan wel kunnen worden om dodelijk geweld te gebruiken tegen betogers. En of de Nederlandse wetgever bevoegd is beperkingen in te voeren vergelijkbaar met de Spaanse.

##### 4.1 Geweldgebruik Nederlandse politie

Artikel 9 lid 1 Grondwet (Gw) erkent het recht tot vergadering en betoging, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Wet duidt op een wet in formele zin. Op grond van deze bepaling is de politie onder strikte voorwaarden bevoegd om op grond van het formeel-wettelijke artikel 7 lid 1 Politiewet 2012 juncto artikelen 4-19 Ambtsinstructie politie in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt.

Artikel 7 lid 5 Politiewet 2012 bepaalt verder dat de uitoefening van deze bevoegdheid in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd dient te zijn. De Nationale ombudsman stelt in dat verband dat wanneer gebruik van politiegeweld bij betogingen onvermijdelijk is, dat geweld zoveel als mogelijk gefaseerd dient te worden aangewend en in overeenstemming moet zijn met vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.<sup>(17)</sup> Geweldgebruik is de politie dus toegestaan bij betogingen,<sup>(18)</sup> in zeer uitzonderlijke situaties zelfs dodelijk geweld.

Terughoudendheid is hierbij echter van het grootste belang. Allereerst omdat het gaat om de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. In de tweede plaats omdat uitoefening van deze vrijheid veelal een verstoring van het ordelijk verloop van het dagelijkse leven met zich meebrengt. In wezen is dat ook een van de oogmerken bij het houden van een betoging. Dit zal tot op zekere hoogte geaccepteerd moeten worden. Een derde reden waarom de politie zeer terughoudend dient te zijn met gebruik van geweld bij betogingen is dat de politie in dezen een drieledige taak heeft: naast de handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten dient de politie zodanige maatregelen te treffen dat het recht tot betoging zo goed mogelijk kan worden uitgeoefend, met zo min mogelijk beperkingen.<sup>(19)</sup>



In tegenstelling tot de Venezolaanse resolutie zijn de voorwaarden waaronder de politie mag gebruikmaken van geweld in de Politiewet 2012 en de Ambtsinstructie politie gedetailleerd en specifiek uitgewerkt. Zo bepaalt artikel 5 Ambtsinstructie politie dat indien een politieambtenaar onder leiding van een ter plaatse aanwezige meerdere optreedt, hij geen geweld zal aanwenden dan na uitdrukkelijke last van deze meerdere. De meerdere geeft daarbij aan van welk gewelddmiddel wordt gebruikgemaakt.

Het gebruik van een vuurwapen is ingevolge artikel 7 van de Ambtsinstructie politie slechts geoorloofd in nauwkeurig omschreven situaties. Artikel 7 lid 1 sub c bepaalt bijvoorbeeld dat vuurwapengebruik geoorloofd is 'tot het beteugelen van oproerige bewegingen of andere ernstige wanordelijkheden, indien er sprake is van een opdracht van het bevoegd gezag en een optreden in gesloten verband onder leiding van een meerdere'.

Het gebruik van een vuurwapen waarmee automatisch vuur kan worden afgegeven, is nog weer strikter geclausuleerd. Er moet dan volgens artikel 8 Ambtsinstructie politie sprake zijn van een noodweersituatie. Enkel bij zeer ernstige misdrijven ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen is het toegestaan gebruik te maken van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven.(20)

Artikel 9 lid 2 Gw en de uitwerking van deze grondwettelijke bepaling in de Wet openbare manifestaties (Wom) geven de lokale overheid de bevoegdheid om demonstraties te beperken dan wel te verbieden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze (grond)wettelijke bepalingen verlenen geen specifieke bevoegdheid om gebruik te maken van (dodelijk) geweld bij betogingen.(21)

#### 4.2 Zware straffen bij betogingen

Biedt artikel 9 Gw de mogelijkheid om demonstratie-gelieerde strafbare gedragingen dusdanig zwaar te bestraffen, zoals momenteel in Spanje wordt voorgesteld?

De zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw maakt het mogelijk dat het Wetboek van Strafrecht (Sr) bijvoorbeeld voorziet in de strafbaarstelling van bepaalde uitingen. Zo is ingevolge de artikelen 137c-137d Sr belediging van een groep mensen respectievelijk aanzetting tot haat strafbaar. De maximale gevangenisstraf voor deze feiten bedraagt een jaar en de maximale geldboete € 8100,-, tenzij deze feiten worden gepleegd door personen die daarvan een beroep of gewoonte maken. In dat geval is de maximale gevangenisstraf twee jaren en de maximale geldboete € 20.250,-. Verder stelt artikel 137e Sr

openbaarmaking van beledigende uitlatingen strafbaar. Voor dit strafbare feit gelden iets minder zware maximale straffen.

Het verheerlijken van terrorisme is, anders dan in Spanje, (nog) niet strafbaar in Nederland. Wel stelt het CDA voor hiertoe over te gaan in reactie op de pro-Gaza en pro-IS demonstraties van juli en augustus 2014 en de aanslagen in Parijs op Charlie Hebdo in januari 2015. In 2005 werd een vergelijkbaar voorstel van de toenmalige minister van Justitie afgewezen door de Tweede Kamer. De huidige initiatiefwet waaraan het CDA werkt, is echter enger geformuleerd waardoor het meer kans van slagen heeft.<sup>(22)</sup>

Artikel 9 lid 2 Gw en de Wet openbare manifestaties verlenen de lokale overheid bevoegdheden om vergaderingen en betogingen te beperken en te verbieden indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Indien demonstranten zich niet houden aan opgelegde beperkingen en verboden, dan maken zij zich schuldig aan een overtreding die op grond van artikel 11 Wom bestraft kan worden met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van maximaal € 4050,-.

Geldboetes die kunnen oplopen tot € 600.000,- voor demonstratie-gelieerde strafbare gedragingen zoals Spanje die per 1 juli 2015 kent, zijn in theorie niet uitgesloten in Nederland. De betogingsvrijheid zou door zulke exorbitante geldboetes echter wel illusoir worden gemaakt. Niet voor niets heeft de formele wetgever er met artikel 11 Wom voor gekozen demonstratie gerelateerde strafbare gedragingen aan te merken als overtredingen waar relatief lichte straffen voor gelden.

## 5. Conclusie

Landen over de hele wereld hebben de laatste jaren te maken met vele en grootschalige protesten die niet altijd even vreedzaam verlopen. De wijze waarop de Spaanse en de Venezolaanse overheid hierop reageren, is zorgwekkend.

In Venezuela is de politie sinds het aannemen van een resolutie in januari 2015 bevoegd geweld en zelfs dodelijk geweld in te zetten om de openbare orde te handhaven tijdens demonstraties. Een dergelijke bevoegdheid staat op gespannen voet met het recht op leven en het recht van (vreedzame) vergadering zoals gegarandeerd door het IVBPR en het EVRM, alhoewel artikel 2 lid 2 sub c EVRM de mogelijkheid biedt om een inbreuk te maken op het recht van leven indien dit absoluut noodzakelijk is om in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken.

In Spanje zijn twee wetswijzigingen aangenomen op grond waarvan per 1 juli 2015 de betogingsvrijheid vergaand wordt beperkt; zeer algemeen en vaag omschreven

bepalingen stellen verschillende demonstratie-gelieerde gedragingen strafbaar. Overtreding van deze bepalingen kan leiden tot disproportioneel hoge gevangenisstraffen en zeer hoge geldboetes tot maar liefst € 600.000,-. VN-mensenrechtenexperts hebben scherpe kritiek geuit op deze wetswijzigingen, omdat zij de verdragsrechtelijk beschermde vergader- en uitingsvrijheid zouden ondermijnen.

Artikel 9 van de Nederlandse Grondwet staat beperkingen van de betogingsvrijheid toe, zelfs als het beperkingen betreft in een omvang van die in de Venezolaanse en Spaanse wetgeving. Grondrechten zijn zelden een rustig bezit. Of rigide overheidsmaatregelen als die in Venezuela en Spanje het gewenste effect (zullen) sorteren is echter zeer de vraag. De wetswijzigingen zijn tot op heden als olie op het vuur: demonstranten gaan massaal en weinig vreedzaam de straat op om op te komen tegen de nieuwe wetten die hen trachten monddood te maken. Hiervoor is het recht om te demonstreren nu juist bedoeld.

#### Noten:

1 Zie bijvoorbeeld het filmpje getiteld 'Manifestations dans le monde entre 1979 et 2013 – Par John Beielier' op <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> waarop Beielier op een interactieve wereldkaart alle demonstraties laat zien die van 1979 tot halverwege 2013 werden opgepikt door de media. Zie verder het artikel 'Mapped: Every Protest on the Planet Since 1979' van J. Dana Stuster van 22 augustus 2013 op <[www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com)>; I. Ortiz, S. Burke, M. Berrada & H. Cortes, World Protests 2006-2013, New York september 2013, te raadplegen via <[policydialogue.org](http://policydialogue.org)>; J. van Stekelenburg, 'Protest. Nog wel van deze tijd?', Idee, 2014, jaargang 35, nr. 4, p. 6-13, te raadplegen via <[vanmierlostichting.d66.nl](http://vanmierlostichting.d66.nl)>.

2 De acties van Blockupy op woensdag 18 maart 2015 in de Duitse stad Frankfurt hebben miljoenen euro's aan schade veroorzaakt. Circa 150 agenten raakten gewond door de ongeregelde heden, aan de zijde van de demonstranten zouden meer dan 200 gewonden zijn gevallen. De politie arresteerde zeker 500 actievoerders. Zie het nieuwsbericht 'Miljoenenschade na rellen in Frankfurt' van 19 maart 2015 op <[www.parool.nl](http://www.parool.nl)>.

3 Op 26 januari 2015 vielen er bijvoorbeeld in de Malinese stad Gao drie doden bij een demonstratie tegen een VN-missie. Zie het nieuwsbericht 'Drie doden bij demonstratie tegen VN-missie Mali' van 27 januari 2015 op <[www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)>.

4 De anti-demonstratiewet van Janoekovitsj van 2013, waarbij het recht op vrije meningsuiting en het recht op betoging en vrije vergadering werd ingeperkt, leidde juist zijn val in.

5 Zie het nieuwsbericht ‘Spaanse democratie in rouw’ van 12 december 2013 op <[www.nos.nl](http://www.nos.nl)>.

6 Zie het nieuwsbericht ‘Betogingswet doet denken aan Franco’ van 29 november 2013 op <[www.trouw.nl](http://www.trouw.nl)>; zie verder het nieuwsbericht ‘Spain’s new security law sparks protests across country’ van 20 december 2014 op <[www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)>; het bericht ‘Spain: Protests and the suffocating embrace of the law’ van 24 april 2014 en het rapport ‘Spain: the right to protest under threat’ van april 2014 op <[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)>; het nieuwsbericht ‘Spain’s new public security laws ignite nationwide protests’ van 21 december 2014 op <[jurist.org](http://jurist.org)>; het nieuwsbericht ‘Spain: Congress Passes Draconian “Gag Law”’ van 12 november 2014 op <[revolution-news.com](http://revolution-news.com)>; het nieuwsbericht ‘“Serious setback”: Amnesty blasts Spain’s new penal code’ van 22 januari 2015 op <[rt.com](http://rt.com)>; het nieuwsbericht ‘Spain’s new penal code: key talking points’ van 21 januari 2015 op <[www.thelocal.es](http://www.thelocal.es)>; het nieuwsbericht ‘Spain’s Ominous Gag Law’ van 22 april 2015 op <[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)>; zie voor de voorgestelde wijziging van de Spaanse Wet Burgerveiligheid (121/000105 – Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana) de website <[www.congreso.es](http://www.congreso.es)>.

7 Zie het nieuwsbericht ‘Hologrammen protesteren tegen Spaanse ‘muilkorfwet’ van 11 april 2015 op <[www.nos.nl](http://www.nos.nl)>.

8 Zie het artikel ‘Spain’s Gag Law: Endangering freedom of expression and association in the name of security’ van 16 januari 2015 op <[www.intrac.org](http://www.intrac.org)>; zie ook het nieuwsbericht ‘Rallies staged in over 30 Spanish cities against tough new anti-protest law’ van 21 december 2014 alsmede ‘UN experts hit out a proposed Spanish ‘gag law’ van 23 februari 2015 op <[rt.com](http://rt.com)>; en verder ‘Spain puts ‘gag’ on freedom of expression as senate approves security law’ van 12 maart 2015 op <[www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)>.

9 Zie het bericht ‘“Two Legal Reform Projects Undermine The Rights Of Assembly And Expression In Spain” – UN Experts’ van 23 februari 2015 op de website van de UN-Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, <[freeassembly.net](http://freeassembly.net)>.

10 EHRM 26 november 1991, appl. nr. 13166/87 (Sunday Times v. het Verenigd Koninkrijk).

11 Artikel 35 lid 1 van de voorgestelde Wet Burgerveiligheid luidt als volgt: ‘Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluyendo su sobrevuelo y la interferencia ilícita u obstrucción en su funcionamiento, cuando se haya generado un riesgo para las personas o un perjuicio en dicho funcionamiento.’

12 Zie het nieuwsbericht ‘Venezuela outraged by murder of a former beauty queen’ van 8 januari 2014 op <[www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)>; zie verder ook het nieuwsbericht ‘What lies behind the protests in Venezuela?’ van 27 maart 2014 op <[www.bbc.com](http://www.bbc.com)>; het nieuwsbericht ‘Venezuela arrests 64 for anti-Maduro protests: rights group’ van 13 september 2014 op <[www.reuters.com](http://www.reuters.com)>; het nieuwsbericht ‘Venezuela allows possible deadly force at protests’ van 31 januari 2015 op <[www.bbc.com](http://www.bbc.com)>; zie ook het nieuwsbericht van het Europees Parlement ‘Venezuela: MEPs deeply concerned about violent crackdown on protesters’ van 12 maart 2015 op <[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)>; en verder ‘UN Experts Call Upon Venezuela To Account For Alleged Arbitrary Detentions And Use Of Violence Against Protesters’ van 6 maart 2014 en ‘Special Rapporteur Maina Kiai To Join Roundtable With Venezuelan Activists In USA’ van 10 april 2014 op <[freeassembly.net](http://freeassembly.net)>.

13 Resolutie nummer 008610.

14 Zie het nieuwsbericht ‘14-jarige scholier gedood bij protesten Venezuela’ van 25 februari 2015 op <[www.parool.nl](http://www.parool.nl)>.

15 Zie het nieuwsbericht ‘Venezuela allows possible deadly force at protests’ van 31 januari 2015 op <[www.bbc.com](http://www.bbc.com)>, het nieuwsbericht ‘01.29.15: Lethal Force’ van 29 januari 2015 op <[www.invenezuela.wordpress.com](http://www.invenezuela.wordpress.com)> en het nieuwsbericht ‘Venezuelan Army Can Shoot Protesters, Effective Immediately’ van 29 januari 2015 op <[panampost.com](http://panampost.com)>.

16 EHRM 26 november 1991, appl. nr. 13166/87 (Sunday Times v. het Verenigd Koninkrijk).

17 Nationale ombudsman 7 september 1993, AB 1994, 22, uitgangspunt 4.

18 Zie bijvoorbeeld ook Nationale ombudsman 5 april 2006, JB 2006, 181, alsmede Nationale ombudsman 30 juni 2009, klachtrecht 2009, 133.

19 Nationale ombudsman 7 september 1993, AB 1994, 22, uitgangspunt 2; zie ook Nationale ombudsman 15 oktober 2014, klachtrecht 2014, 138, waarin de Nationale ombudsman oordeelt dat de politie onder meer het recht op vrijheid van meningsuiting onvoldoende heeft gerespecteerd door disproportioneel geweld te gebruiken bij het aanhouden van betogers die aandacht vragen voor de positie van Zwarte Piet in de context van het koloniale verleden van Nederland.

20 Artikel 9 Ambtsinstructie politie.

21 Zie hierover uitgebreider J. Naeyé, De organisatie van de Nationale Politie, Deventer: Kluwer 2014, p. 169-172.

22 Zie de berichten 'Als het al kan, waarom gebeurt het dan niet? Inzake het strafbaar stellen van verheerlijking van terrorisme' en 'Buma zet voorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme door' van 25 augustus 2014 alsmede 'CDA: verheerlijken terrorisme strafbaar stellen' van 14 januari 2015 op <[www.thepostonline.nl](http://www.thepostonline.nl)>; zie ook het videofragment 'Kabinet praat over jihadmaatregelen' bij het bericht 'Opstelten: Verheerlijken geweld radicale moslims niet altijd strafbaar' van 4 september 2014 op <[www.omroepwest.nl](http://www.omroepwest.nl)>.